

Публичное управление, № 1, 2013. – Ереван: Акад. гос. упр. Республики Армения. – С. 26-38.

15. Мельниченко О.А. Підвищення рівня та якості життя населення: механізм державного регулювання: [монографія] / О.А. Мельниченко. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 232с.
16. Кодекс цивільного захисту України // Голос України. – 2012.– № 220 (5470).
17. Смірнова О.М. Визначення поняття державного регулювання психологічного захисту у сфері цивільного захисту України / О.М. Смірнова // Теорія та практика державного управління: збірник наукових праць. – Х.: Видавництво ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – Випуск 2 (41). – С. 219-226.
18. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011.

*Рецензент: Тищенко В.О., к.держ.упр., доцент.*

УДК 35.086.1

**Стельмащук Л. С.,**

асистент кафедри державного управління та  
місцевого самоврядування  
Івано-Франківського національного  
технічного університету нафти і газу

### **ФОРМУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ КУЛЬТУРИ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК СПОСІБ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ**

*Анотація. У статті досліджено особливості суспільного явища корупція, визначено поняття антикорупційної культури державних службовців, обґрунтовано доцільність та необхідність розроблення і реалізації Концепції антикорупційної культури державних службовців в Україні.*

*Ключові слова: державна служба, державний службовець, корупція, корупційні дії, протиправні дії, антикорупційна культура.*

**Стельмащук Л. С.,**

асистент кафедри государственного  
управления и местного самоуправления  
Ивано-Франковского национального  
технического университета нефти и газа

### **ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ КАК СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

*Аннотация. В статье исследованы особенности общественного явления коррупция, определено понятие антикоррупционной культуры государственных служащих, обоснована целесообразность и необходимость разработки и реализации Концепции антикоррупционной культуры государственных служащих в Украине.*

*Ключевые слова: государственная служба, государственный служащий, коррупция, коррупционные действия, противоправные действия, антикоррупционная культура.*

**Stelmashchuk Larysa S.,**

assistant of department of Public Administration  
and Local Government  
Ivano-Frankivsk National Technical University  
of Oil and Gas

## **FORMATION OF ANTI-CORRUPTION CULTURE FOR CIVIL SERVANTS AS A WAY TO FIGHT CORRUPTION**

*Annotation: In this article the features of social phenomena – corruption are investigated; the notion of anti-corruption culture of civil servants; expediency of developing and implementing anti-corruption culture concept of civil servants in Ukraine.*

*Keywords: public service, civil servant, corruption, corrupt activities, unlawful acts, anti-corruption culture.*

*Постановка проблеми.* Питання боротьби з корупцією сьогодні в Україні є актуальним, оскільки це явище призводить до руйнування демократичних засад державного устрою. Зростання масштабів корупції негативно впливає на моральні та етичні принципи розвитку демократичного суспільства, правову і соціальну захищеність громадян, знижує авторитет країни на міжнародному рівні, створює загрозу національній безпеці держави.

Корупційні прояви часто пов'язані з недотриманням етичних та культурних норм поведінки як пересічними громадянам, так і державними службовцями. Тому методи боротьби з корупцією мають передбачати не тільки застосування системи примусів через норми закону, але й недопущення вчинення дій, що відносяться до протизаконних. Виходячи з цього, доцільним є здійснення поглибленого аналізу явища корупції, наслідків до яких вона призводить та розроблення концепцій реформування державної служби з урахуванням реалій розвитку українського суспільства і зарубіжного досвіду.

*Аналіз останніх досліджень та публікацій.* Вітчизняні та зарубіжні науковці усе більше досліджують корупцію та її негативний вплив на функціонування як державної служби, так і державного апарату в цілому. У наукових працях одні з них більше уваги приділяють історичним передумовам виникнення корупції, досліджують основи її прояву. Інші – більшу увагу приділяють аналізу законодавчих актів, якими регулюються питання притягнення до відповідальності за корупційні дії. Частина науковців обґрунтовує необхідність посилення міжнародної співпраці України із розвинутими країнами у частині викорінення корупції. Наявність різноманітних підходів засвідчує багатогранність та важливість зниження негативних проявів такого явища. Цим та іншим питанням, що

пов'язані із проблемами боротьби з корупцією присвячені праці сучасних науковців і практиків: Є.Архипової, С.Гавриша, О.Ігнатова, В.Коваленка, Е.Молдован, Б.Романюка, М.Сибірякової, І.Сухореброго. А також проблема боротьби з корупцією досліджується у дисертаціях: І.Кузнецова, О.Прохоренка, Р.Тучака, С.Серьогіна.

*Метою статті* є дослідження корупції як суспільного явища, негативних наслідків її дії та обґрунтування необхідності формування антикорупційної культури державних службовців, що відображає новий підхід до розуміння самого процесу боротьби з корупцією на державній службі.

*Виклад основного матеріалу.* Уперше поняття “корупція” на міжнародному рівні розглянуто на 34-ій сесії Генеральної Асамблеї ООН 17 грудня 1979 р. і визначено як здійснення дій чи бездіяльність повноважних осіб за винагороду, тобто як порушення посадових інструкцій [3]. В Україні питання корупційних правопорушень та пошуку шляхів їх подолання є предметом дослідження науковців впродовж усього періоду незалежності держави. Зокрема, Є.Невмержицький [4, с. 129] досліджуючи негативні наслідки політичної корупції, як певну форму боротьби політичних кланів, партій, еліти за владу зазначає, що її існування може бути пов'язано із слабкістю партійної системи і відсутністю реальної конкурентоспроможності громадян. А.Закалюк [1, с. 63] корупцію трактує як політичне явище, що проявляється через поширеність підкупності та продажності серед урядовців, службовців державного апарату і громадських діячів.

У системі державної служби, як відзначає Н.Шеріпов [7], корупція руйнує державні та демократичні основи, створює загрозу національній безпеці, а також спричиняє погіршення формування кадрового потенціалу, розроблення подвійних стандартів, поширення недовіри громадян до державної влади, соціальну нерівність. У свою чергу С.Серьогін [6, с. 136] зазначає, що корупція передбачає двосторонній процес: перший – коли одна особа надає незаконні блага посадовим особам, і другий – при якому посадова особа органу державної влади приймає такі блага. Науковець наголошує, що у даному випадку морально-етичні норми обох протилежних сторін відіграють основну роль. Так, якщо кожна із зазначених осіб наділена відповідними професійними якостями, то, по-перше, буде здатна здійснити моральну оцінку реальної загрози корупції та зробити правильний вибір; по-друге, не піддаватися впливу збоку корумпаторів чи корупціонерів.

Отже, корупція – це негативне явище, особливостями якого є вплив на три основні напрями розвитку держави: політичний (підриває довіру громадян до діяльності державних органів та їх керівників); економічний (призводить до матеріального збагачення окремої особи і водночас до зниження економічної ефективності суспільних процесів), соціальний

(порушує права і свободу особистості, руйнує демократичні засади). Корупція переважно пов'язана із функціонуванням бюрократичного апарату за якого діяльність державних службовців при вирішенні проблем часто зводиться до реалізації так званої “букви закону” і не співпадає з реальністю. Це впливає на престиж державної служби, її ефективність функціонування. Тому необхідністю є усвідомлення працівниками державних органів влади того, що отримання незаконним шляхом матеріальних цінностей – неприпустимо, адже це руйнує взаємовідносини громадян і державних службовців. На цій основі має формуватись антикорупційна культура – норми поведінки, дотримання яких дозволить не просто знизити рівень корупції, але й не допустити її виникнення.

Корупція пов'язана із чинниками, що можуть спричинити її існування у будь-якій державі: недосконалою стратегією формування нового суспільного ладу або руйнування існуючих та закладених з давніх часів принципів організації державної влади; недооцінкою ролі державного регулювання у таких перетвореннях; можливою наявністю політичних сил, що прагнуть лише до реалізації особистих та партійних інтересів, які часто не відповідають загальнодержавним; прагненням окремих приватних чи юридичних осіб будь-якою ціною вирішити особисті питання через органи державного апарату; зосередженням уваги на необхідності ухвалення значної кількості нормативно-правових актів, але при цьому послаблення контролю за їх виконанням.

На нашу думку, сьогодні слід дещо відійти від термінів антикорупційна діяльність, корупція чи корупційний злочин, які характеризують скоріше усе суспільство, а не окремого громадянина. Варто переосмислити суть таких термінів і змінити напрямок в якому мають проводитись зміни. Зокрема слід зацентувати увагу на тому, щоб не тільки боротись із корупцією, яка виникла у державі, а створити умови за яких не будуть виникати корупційні прояви.

Посадові особи повинні бути настільки підготовленими, щоб зрозуміти важливість взаємовідносин держави і громадян, що мають будуватись на допомозі та підтримці з боку державного службовця. При цьому держслужбовець, як представник влади, має чітко усвідомлювати свою роль у розвитку суспільства, що передбачатиме виключення такого поняття як корупція із повсякденного уживання. Тобто, успіху часто добивається той держслужбовець, який не тільки сумлінно працює, але й уміє встановити ділові відносини з колегами та громадянами держави у межах норм ділової етики. Отже, посадова особа першочергово повинна забезпечити добробут громадян, а потім думати про себе, а не навпаки.

Фактично виникнення корупції пов'язано із неналежною соціальною культурою усіх громадян держави, а не тільки державних службовців. Включення такого поняття, як “діяльність, що спрямовується на зменшення корумпованої активності громадян” до системи протидії

корупції, на нашу думку, передбачає процес формування антикорупційної культури, до якої слід звертатись не тільки після скоєння злочину та приведення до відповідальності посадової особи, але й першочергово для уникнення такого явища.

Вважаємо, що під терміном “антикорупційна культура” слід розуміти систему соціально-психологічних та економіко-правових відносин, які виникають між державними службовцями та іншими громадянами з приводу реалізації першими завдань держави. Тому логічно починати формування антикорупційної культури саме з державних службовців, що є представниками держави. Загальновідомо, що ефективність державної служби залежатиме від рівня їх кваліфікації та ставлення до посадових обов’язків, морально-етичних якостей та особистих рис громадян які вступили на державну службу. Антикорупційну культуру Е.Ібрагімова визначає як особисті якості, що передбачають знання про шкідливий вплив корупції на благоустрій і безпеку суспільства; це стан індивіда, який не просто не бажає миритись із проявами корупції, але й прагне знизити її рівень [2].

Саме тому, антикорупційна культура державних службовців визначається однією з найважливіших передумов для ефективного удосконалення державної служби. Її суть полягає також у тому, щоб зменшити рівень прояву корупції через підвищення довіри громадян та їхньої впевненості у законності дій державних службовців; зростання професійності кадрів та їх вміння аналізувати результат своєї роботи; надання допомоги державним службовцям у вирішенні дилеми співвідношення норм їх поведінки та задоволення особистих інтересів; підвищення морального рівня державних службовців.

Щодо нормативно-правового забезпечення питання протидії корупції, то слід зазначити, що за двадцять років в Україні у цьому секторі було ухвалено декілька законодавчих актів: закони “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.); “Про засади запобігання та протидії корупції” (2009 р.); “Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень” (2009 р.). Чинний Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” (2011 р.), розроблений на основі попередніх нормативно-правових актів та указів Президента України “Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією” (2003 р.); “Про деякі заходи щодо вдосконалення формування та реалізації державної антикорупційної політики” (2008 р.); “Про утворення Національного антикорупційного комітету” (2010 р.).

У Законі України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.) корупція трактувалась: “як діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг”. Таке визначення корупції підтверджує існування трьох її

основних характерних ознак: економічної – дефініція чітко вказує на особисте збагачення та отримання певних матеріальних благ незаконним шляхом; політичної – відповідно до якої зазначалась її роль як діяльності, що є протиправною та може призвести до руйнування національної безпеки й політичної стабільності; соціальної – нехтування державними інтересами і потребами громадян на користь особистих. Водночас у Законі визначались: дії, які трактувались корупційними; органи державної влади, що мали здійснювати боротьбу з корупцією; спеціальні обмеження для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій та завдань держави.

Не зважаючи на те, що у Законі України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.) вперше визначено поняття “корупція” і “корупційні діяння” та закладено основу для подальшого розроблення норм відповідного правового регулювання, це не змінило ситуації у державі. Антикоруptionна діяльність на той час ще не набула системного характеру, не було розроблено стратегії протидії, а також не визначено відповідного органу державної влади, який би реалізовував і контролював такі процеси. Закон часто піддавався критиці, що привело до його скасування.

Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” (2009 р.) мав певні відмінності від Закону України “Про боротьбу з корупцією” (1995 р.). Якщо норми другого документу спрямовувалися здебільшого на здійснення заходів репресивного характеру, то першого – зосереджувалися на механізмах запобігання виникненню корупції. Упродовж першої половини 2011 р. гострі дискусії точились навколо підготовки нового законопроекту, який мав таку ж назву як і закон зразка 2009 р. Прийнятий ВРУ Закон України “Про засади запобігання та протидії корупції” у 2010 р. мав вступити в дію з 1 січня 2011 р., однак, через недосконалість та суперечливість багатьох положень у тому ж році його скасовано. Серед пріоритетних аспектів, які в ньому були передбачені слід виділити: розширення кола суб’єктів відповідальності за корупційні правопорушення; урахування пропозицій висловлених Радою Європи проти корупції; адаптація окремих положень Конвенції ООН; визначення кола суб’єктів, які проводитимуть антикорупційну діяльність та конкретизація обмежень для посадових осіб щодо умов використання ними службового становища і після їх звільнення з посади. Слід також зазначити, що з прийняттям Закону України “Про визначенням такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції” (2010 р.) фактично на пів року було відсутнє правове регулювання протидії корупції.

У Законі України “Про засади запобігання та протидії корупції” (2011 р.) [5] визначено два нових поняття: “безпосереднє підпорядкування” та “члени сім’ї”, а також принципи запобігання і протидії корупції; розширено коло відповідальних осіб за вчинення корупційних дій; наведено перелік суб’єктів,

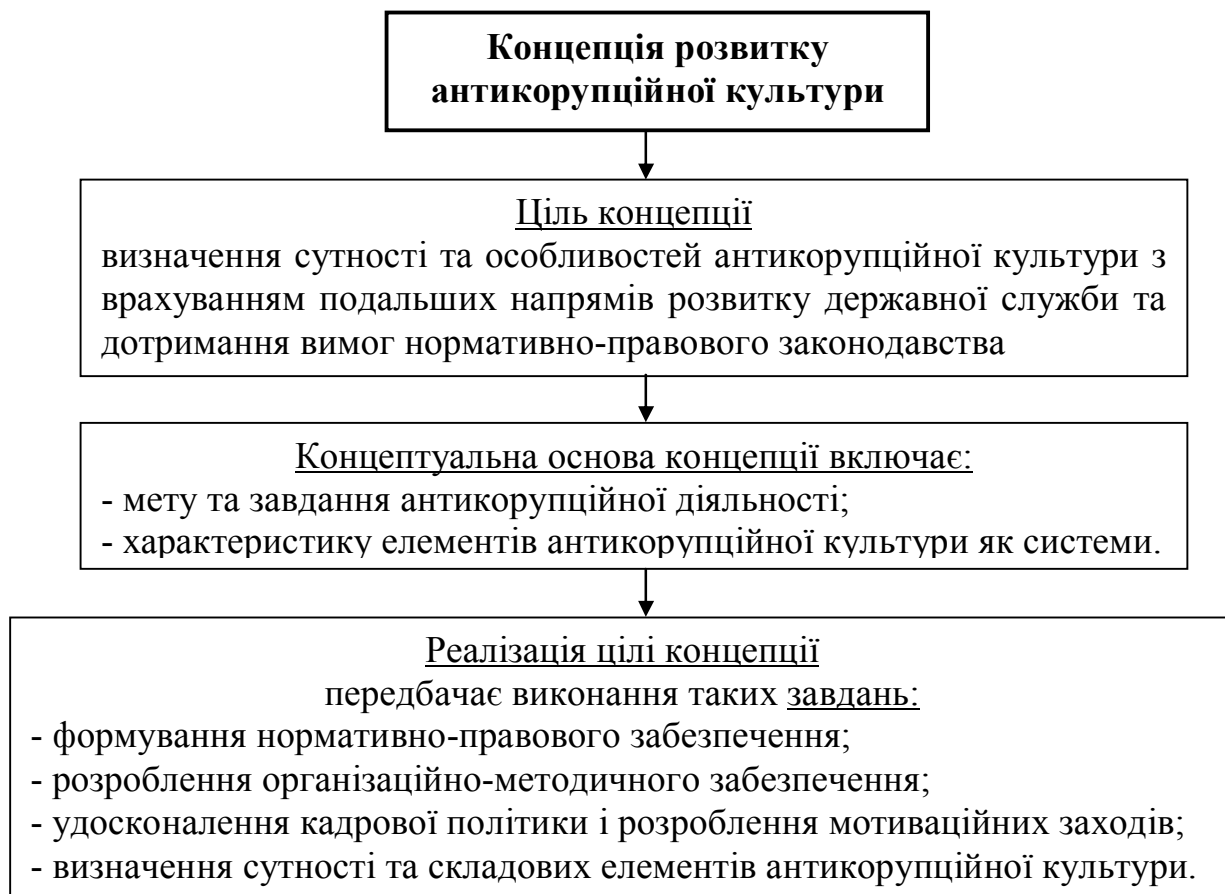
які мають проводити антикорупційну діяльність із визначенням їх повноважень. Тобто, при підготовці Закону було враховано багато нових аспектів, що не відображались у попередніх нормативно-правових актах.

У чинному на сьогодні Законі України “Про засади запобігання та протидії корупції” (2011 р.) корупція трактується як використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей [5].

Отже, у законі чітко простежується підхід до корупції, як до суспільного злочину чи посадового зловживання, що має корисливий характер, спрямованого на одержання незаконним шляхом матеріальних благ; сфера якого обмежується державним управлінням. Водночас зосереджується увага безпосередньо на тих завданнях, які необхідно реалізувати, щоб запобігти проявам корупції, а у випадку їх виявлення – уникнути негативних наслідків для суспільства. Закон також зобов’язує і громадян не вступати із посадовцями у корупційні відносини, оскільки передбачає відповідальність для обох сторін.

Враховуючи вищевикладене зазначимо, що, нормативно-правове забезпечення питання боротьби з корупцією в Україні направлено у більшій мірі на механізмами зменшення її величини, а не її уникнення. Підкреслюючи необхідність розроблення стандартів антикорупційної культури для запобігання виникнення корупційних проявів визначено, що доречним є формування Концепції розвитку антикорупційної культури, відповідно до якої визначення державної служби виходитиме за рамки сучасного її розуміння і буде трактуватись як діяльність до якої залучені кадри із сформованою антикорупційною культурою поведінки.

Концепція, на наш погляд, має передбачати становлення державного службовця з інноваційним мисленням, який надаватиме якісні управлінські послуги і при цьому працюватиме на благо усього суспільства. Метою Концепції має бути формування та визначення сутності антикорупційної культури поведінки, а також створення і забезпечення належних організаційних умов для діяльності державних службовців та розвитку їх компетентності. Відповідно до мети окреслено й основні завдання, що мають полягати в: організації методичної підтримки та спрямування державних службовців на вдосконалення своєї діяльності шляхом розвитку компетентності; сприянні оволодінню новими технологіями; формуванні антикорупційної культури; створенні умов для прояву мобільності професійних кадрів; формуванні нормативно-правового забезпечення; удосконаленні кадрової політики і розробленні мотиваційних заходів (рис. 1).



шляхи її реалізації: включення питання формування антикорупційної культури державних службовців до програм розвитку державної служби; використання інформаційних джерел, в яких висвітлюються питання антикорупційної культури; ефективного застосування інноваційних програм освітніх технологій, методичних посібників, підручників, методичних матеріалів; проведення науково-теоретичних конференцій, семінарів, тренінгів, диспутів з означеної тематики; вивчення кращого досвіду та впровадження досягнень і надбань інших країн з досліджуваної теми.

У підсумку, формування антикорупційної культури саме державних службовців є системою морально-етичних норм, які по-перше, сприятимуть тому, щоб посадова особа оцінила негативний характер корупції і не допустила її виникнення; по-друге – мала б несприйнятність до зловживання посадовими обов'язками; по-третє – могла нести юридичну відповідальність за свої дії перед громадянами. Тобто, антикорупційна культура має визначатись не тільки нормами законодавства чи регулюватись відповідними органами державної влади, але й передбачати систему норм за яких державні службовці несуть відповідальність за свої дії.

*Висновки.* Питання протидії корупції є актуальним сьогодні як для України, так і для інших країн світу. Корупція – це явище, яке негативно впливає на розвиток суспільства про що свідчить велика кількість



наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, які можна поділити на декілька груп. Першу групу складатимуть науковці, що більше уваги приділяють причинам виникнення такого явища, які впливають з історичних особливостей становлення держави; друга група науковців акцентує увагу на її наслідках у розвитку суспільства і в державній службі; третя – досліджує важливість реалізації антикорупційних заходів, розробляє відповідні рекомендації для зменшення рівня корупції.

Для запобігання корупційних проявів в Україні необхідно сформувати відповідну нормативно-правову базу, яка б регулювала усі питання боротьби з корупцією. За останні три роки в державі послідовно було ухвалено декілька законодавчих актів, однак, через досить не тривалий період часу вони втрачали чинність. Сьогодні, після тривалого процесу опрацювання законопроекту з питань захисту від корупційних проявів, ухвалено закон, який має багато прогалин і потребує внесення змін. Зокрема, слід розширити коло суб'єктів, а саме включення до нього усіх юридичних осіб.

Прийняття Концепції забезпечить формування антикорупційної культури у державних службовців, що, у свою чергу, дозволить створити умови за яких посадові особи уникатимуть вчинення дій, що призводитимуть до корупційних проявів. Тобто, антикорупційна культура першочергово сприятиме недопущенню виникнення такого негативного явища у суспільстві, а також зменшенню масштабів корупції у державі.

*Перспективами подальших досліджень є* вивчення зарубіжного досвіду щодо питання виявлення причин виникнення та викорінення корупції, зокрема США і співпраці України із іншими державами, що є запорукою розвитку демократичного суспільства.

*Використані джерела інформації:*

1. Закалюк А. П. Запобігання корупції та іншій недоброчесності у судочинстві як кримінологічна проблема / А. Закалюк, О. Томкіна // Право України. – 2008. – № 5. – С. 61–66.
2. Ибрагимова Е. М. Сущность понятия антикоррупционная культура и ее функции [Электронный ресурс] / Е. М. Ибрагимова, А. Р. Хамдеев // Современные проблемы науки и образования : электронный научный журнал. – № 3. – 2013. – Режим доступа : [www.science-education.ru/109-9329](http://www.science-education.ru/109-9329)
3. Материалы 34-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 1979 г. // Вестник МГУ. – 1980 г.
4. Невмержицький Є. В. Політична корупція : сутність, зміст, механізми протидії / Є. В. Невмержицький // Право України. – 2008. – № 7. – С. 123–129.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI.
6. Серьогін С. М. Механізми попередження та протидії корупції в органах публічної влади / С. М. Серьогін, С. С. Серьогін // Публічне управління : теорія та практика : Збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1 – С. 134–140.
7. Шерипов Н. Т. Борьба с коррупцией в системе государственной службы / Н. Т. Шерипов // CA-NEWS : центральноазиатская новостная служба. – 5 ноября 2010 г.

*Рецензент: Толубяк В.С., д.держ.упр.*